

INADEQUAÇÃO DE DEPÓSITO DE LIXO URBANO: DESCUMPRIMENTO DE DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO E IMPOSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE RENDA ADICIONAL PELO MUNICÍPIO

MATHEUS ADOLFO GOMES QUIRINO
Mestre em Direito de Empresa pela Universidade de Itaúna

1. Acórdão

Número do processo: 1.0183.06.109679-2/003(1)-Numeração Única:-1096792-88.2006.8.13.0183

Relator: EDUARDO ANDRADE

Relator do Acórdão: EDUARDO ANDRADE

Data do Julgamento: 30/09/2008

Data da Publicação: 17/10/2008

EMENTA: AÇÃO CÍVEL PÚBLICA – MUNICÍPIO – DEPÓSITO DE LIXO EM LOCAL INADEQUADO – DANO AMBIENTAL – OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER – CONDENAÇÃO – POSSIBILIDADE. Restando demonstrado que o Município vem utilizando-se de um local inadequado para fins de depósito de resíduos sólidos (lixo), diretamente no solo, sem qualquer estudo prévio, monitoramento, tratamento ou licenciamento, em contrariedade às normas que regem a espécie, causando danos e degradação ao meio ambiente, o Poder Judiciário pode determinar que a pessoa jurídica de direito público interno, no caso o Município, construa um aterro sanitário adequado, promova a recuperação da área degradada e promova medidas necessárias para dirimir os impactos ambientais na área atualmente utilizada para despejo de lixo até que o aterro sanitário seja construído.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0183.06.109679-2/003 – COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE – REMETENTE: JD 4 V CV COMARCA CONSELHEIRO LAFAIETE – APELANTE(S): MUNICÍPIO CONSELHEIRO LAFAIETE – APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS – RELATOR: EXMO. SR. DES. EDUARDO ANDRADE

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR PRELIMINAR E REFORMAR PARCIALMENTE A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2008.

2. Apresentação do caso

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em desfavor do Município de Conselheiro Lafaiete, contra quem o *Parquet* pedia a condenação em obrigações de fazer que, conforme reproduzidas no acórdão, consistiam em:

- a) implantação de sistema de drenagem pluvial em todo o terreno destinado ao depósito de lixo;
- b) compactação e recobrimento do lixo com terra ou entulho diariamente;
- c) isolamento da área com cerca, complementada com arbustos;
- d) impedir a presença, no local, de animais e pessoas para fins de captação de lixo;
- e) cadastro, junto à FEAM, de um responsável técnico pela implementação e supervisão das condições de operação do local;
- f) implantação de um aterro sanitário ou outro sistema de tratamento de resíduos, com o devido licenciamento ambiental, no prazo de seis meses, sob pena de multa diária de R\$ 15.000,00;
- g) e recuperação integral dos ambientes degradados com o depósito de lixo.

O juízo singular acolheu os pedidos formulados na inicial e condenou o município a:

- a) implantar sistema de drenagem pluvial em todo o terreno, de modo a minimizar o ingresso das águas de chuva na massa de lixo aterrado, no prazo de trinta dias;
- b) promover a compactação e recobrimento do lixo com terra ou entulho diariamente, de modo que não haja afloramento de resíduos, no prazo de trinta dias;
- c) promover o isolamento da área com cerca, complementada com arbustos, de modo a dificultar o acesso ao local por pessoas e animais, no prazo de trinta dias;
- d) impedir a presença, no local, de animais e pessoas para fins de catação de lixo, imediatamente;
- e) cadastrar junto à FEAM um responsável técnico pela

implementação e supervisão das condições de operação no local, no prazo de dez dias, sob pena de multa de R\$10.000,00 (dez mil reais) em caso de descumprimento de algum desses itens; e

f) recuperar integralmente os ambientes degradados das áreas onde anteriormente depositou lixo, com apresentação, no prazo de sessenta dias, dos respectivos projetos de recuperação das áreas degradadas à FEAM ou ao IEF, para aprovação, sob pena de multa diária de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

O município apelou, suscitando preliminar de nulidade de citação e informando suas razões recursais de mérito que as partes firmaram acordo extrajudicial para por fim à demanda. Também informou que por conta de tal composição apresentou projeto de lei em que autorizava a transferência de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) ao Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos (ECOTRES), formado pelos Municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco.

A 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, examinando o recurso apresentado, rejeitou a preliminar e, no mérito, deu parcial provimento para reduzir as multas diárias aplicadas para R\$ 500,00 (quinhentos reais) por dia de atraso na execução das obrigações de fazer.

É sobre essa decisão que passamos a tecer alguns comentários.

3. Comentários ao acórdão

Informava o r. Ministério Público mineiro na ação civil pública que o município réu não possuía local apropriado para depósito de resíduos sólidos da produzidos pela comunidade ali residente.

A nosso ver, a falta de tratamento de área conhecida como *lixão*, em pleno século XXI, pode ser classificada como uma excrescência. Mereceria, sem exagero, ser trabalhada na esfera de responsabilização penal do administrador municipal desidioso.

No entanto, não é sob esse prisma que comentaremos o acórdão transcrito, mas sim sob o prisma da má atuação do administrador público que, desidioso no dever de garantir a correta destinação dos resíduos sólidos produzidos, não só descumprimento de determinação legal como também fere direito fundamental de dimensão transindividual, chegando até a deixar de garantir receitas ao município. Vejamos.

De fato, em nosso estágio de modernidade já deveríamos ter superado essa fase de cobrar, em juízo, o que é direito fundamental do cidadão e da coletividade.

No caso em exame, foram identificadas diversas irregularidades na área em que o Município de Conselheiro Lafaiete acondicionava os resíduos sólidos produzidos na cidade, conforme atestado em vistoria realizada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) no dia 8 de novembro de 2002.

E sabidamente a falta de local adequado para a deposição de lixo acarreta diversos males: contaminação do solo e de lençóis freáticos por chorume, proliferação de doenças por meio de animais – urubus, ratos, baratas e outros –, poluição do ar pela emissão de gases, tais quais o metano e o gás carbônico, etc.

Das alegações formuladas pelo município em suas razões recursais, não nos interessam as que tratam da preliminar, matéria meramente processual que diz respeito à regularidade da citação do réu na ação civil pública.

Debruçar-nos-emos, sem a profundidade que o tema exige, sobre o exame de poucos dos aspectos das razões meritórias, a partir das quais analisamos se é exigível a obrigação de fazer pretendida pelo Ministério Público, por que, e o que perde o município com essa conduta desidiosa do seu administrador.

Quanto a saber se é exigível a obrigação de fazer pretendida pelo *Parquet*, nenhuma dúvida.

A própria Constituição Federal já trata de garantir, como direito fundamental, o ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

E ainda a mesma Constituição garante a proteção aos direitos individuais e coletivos, alçados à condição de nova *summa divisio* constitucional relativizada, conforme ensina Gregório Assagra de Almeida. Nessa esteira, a proteção ao meio ambiente, que interessa a toda a coletividade, encontra guarida no próprio paradigma do Estado Democrático de Direito. A esse respeito, é valorosa a lição de José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, para quem:

[...] as normas constitucionais que disciplinam a preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente são normas informadas pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, em sua interdependência com outros direitos e garantias a direitos fundamentais, como liberdade, propriedade e o princípio da proteção judiciária. Formam um todo indivisível no plano da validade jurídica.

É importante, entretanto, considerar que no paradigma do Estado Democrático de Direito há uma multiplicidade de direitos fundamentais, que são indivisíveis no plano da validade jurídica, mas estão em constante tensão no plano da aplicação.

E a proteção ao meio ambiente é matéria atual e dever irrenunciável do Estado, conforme se extrai do voto do min. Celso de Melo na ADI-MC 3540/DF, *verbis*:

Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.

[...]

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. (ADI-MC 3540/DF – Rel. Ministro CELSO DE MELLO, julgado em 01/09/2005, Pleno, DJ 03/02/2006)

A observância da proteção ao meio ambiente interessa à coletividade e seu descumprimento afronta cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, como se extrai do acórdão proferido no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a saber:

Deveras, não há dúvida de que o Poder Público Municipal foi omissor quanto à concretização dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública, o que extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, haja vista ser o aterro sanitário indispensável para a vida saudável de toda a coletividade.

Há situações em que a ação estatal é exigível em decorrência do próprio texto constitucional, independentemente da existência de programas, objetivos ou metas fixados pela administração pública ou legislação infraconstitucional.

Nesses casos, normalmente correlacionados à concretização de direitos fundamentais de segunda e terceira gerações (ou dimensões, no dizer de alguns doutrinadores), revela-se a necessidade da atuação jurisdicional no controle das políticas públicas, esta entendida, no dizer de NAGIBE DE MELO JORGE NETO, como 'toda e qualquer atuação do Estado, por meio da Administração Pública, que tenha por fim efetivar os direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões'.

Essa concretização de direitos fundamentais, no entanto, está condicionada pelo princípio da reserva do possível, traduzida no binômio razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas reclamadas. (TRF 5ª R, - REO 2005.82.02.001168-0, 4ª T. – Rel. Des. Fed. Subs. Paulo Machado Cordeiro – DJE 11.02.2009)

Dessa forma, indubitavelmente concluímos que é acertada a decisão de exigir do município a conduta ativa pleiteada nas obrigações de fazer pretendidas. Mesmo porque, importante ressaltar, compete ao município o dever de proteção do meio ambiente, a teor do que dispõe o parágrafo único do artigo 22 do Código Florestal, a saber:

Art. 22. A União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.

Parágrafo único. Nas áreas urbanas, a que se refere o parágrafo único do art. 2º desta Lei, a fiscalização é da competência dos municípios, atuando a União supletivamente.

A fiscalização e autorização de tais empreendimentos ficam a cargo do órgão estadual competente, podendo o IBAMA atuar supletivamente, conforme se extrai da Lei nº 6.938/81:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva

concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da IBAMA.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e IBAMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

No entanto, não é só sob o prisma do descumprimento de obrigação legal e da negativa de vigência de direito fundamental que se pode analisar a conduta do administrador público tal qual tratada no acórdão, que falha na obrigação de dar boa destinação ao lixo produzido.

Ora, ao cumprir sua obrigação de conferir boa destinação aos resíduos sólidos produzidos em seu município, o diligente administrador público, ao mesmo tempo em que cumpre exigência da legislação ambiental e garante direito fundamental, é brindado com a possibilidade de administrar o que a iniciativa privada já trata como ativo e o cobiça. Isso porque o tratamento do lixo é, nas complexas relações econômicas modernas, capaz de ser revertido em renda para os municípios que corretamente o exploram.

São inúmeros os exemplos nesse sentido, pois atualmente diversos municípios brasileiros já veem o tratamento de lixo como ativo e deles auferem renda. Apenas a título ilustrativo, vale mencionar casos como o do aterro sanitário do Município de Duque de Caxias – RJ, que produz renda com a comercialização de gás metano resultante dos processos de decomposição de lixos ali depositados. Também vemos, exultantes, outros exemplos como o do Município de São Paulo – SP, que recebe milhões de reais pela venda de créditos de carbono resultantes do controle de gases que deixam de ser lançados na atmosfera.

São exemplos de que o tratamento de resíduos sólidos de lixo não só se justifica pela proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como pode, para além, laborar como mecanismo de incremento da verba destinada aos municípios, de cuja escassez seus administradores diuturnamente reclamam.

As políticas públicas acima descritas resultam de simples análise, do ponto de vista econômico, dos benefícios resultantes do mero cumprimento da obrigação constitucional e legal de proteção ao meio ambiente. É o que propõe o *Direito e Economia*, que, para Postner (1975, p. 42), compreende “[...] a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico”, e que, para Nicholas Mercuro e Steven Medema, (1999, p. 3), trata-se da “[...] aplicação da teoria econômica para examinar a formação, estrutura, processos e impacto econômico da legislação e dos institutos legais”.

É sabido que a possibilidade de percepção de renda pelo bom tratamento de lixo decorre, principalmente, de duas fontes: a venda da bioenergia produzida pela decomposição dos resíduos sólidos e a comercialização de créditos de carbono, que nada mais são que os direitos advindos da poluição que o município deixou de produzir.

A venda da bioenergia é simples e possibilitada pela aplicação de tecnologias de manuseio e tratamento do lixo. A comercialização de créditos de carbono, por seu turno, dá-se, muitas das vezes, mediante negociação em bolsa, pela celebração de contrato de venda-e-compra entre o município e o licitante vencedor de leilão desses créditos.

Não resta dúvida que o contrato o qual contempla a possibilidade de comercialização de crédito de carbono é fruto de releitura a partir dos novos paradigmas estabelecidos no Estado Democrático de Direito. O *pós-positivismo* fundamenta a análise dessas ideias sob um prisma normativo-constitucional, e a Constituição embasa tal possibilidade ao admitir, no parágrafo 2º do artigo 5º, que “*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

E o Brasil, signatário do Protocolo de Quioto, desde a publicação do Decreto nº 5.445/2005, traz para seu ordenamento jurídico expressamente essa possibilidade, *verbis*:

10. Qualquer unidade de redução de emissões, ou qualquer parte de uma quantidade atribuída, que uma Parte adquira de outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 6 ou do Artigo 17 deve ser acrescentada à quantidade atribuída à Parte adquirente.

11. Qualquer unidade de redução de emissões, ou qualquer parte de uma quantidade atribuída, que uma Parte transfira para outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 6 ou do Artigo 17 deve ser subtraída da quantidade

atribuída à Parte transferidora.

12. Qualquer redução certificada de emissões que uma Parte adquira de outra Parte em conformidade com as disposições do Artigo 12 deve ser acrescentada à quantidade atribuída à Parte adquirente.

Isso posto, ao deixar de cumprir o encargo que lhe cabe, o administrador municipal não só afronta direito fundamental de caráter coletivo como descumpre a legislação ambiental e deixa de levar divisas ao município.

Dadas as breves considerações lançadas, vemos que a conduta do administrador público tratada na ação em exame causa prejuízos não só ao meio ambiente e à coletividade – notadamente mais graves e relevantes – como também pode ser vista como ineficiente e ineficaz do ponto de vista da análise econômica da administração municipal.

4. Conclusão

Vimos, superficialmente, um acórdão que trata da má atuação da administração pública municipal que, desidiosa no dever de garantir a correta destinação dos resíduos sólidos produzidos, descumpre determinação legal, fere direito fundamental de dimensão transindividual em conduta que, ademais, deixa de garantir receitas ao município.

Vimos que, desde a adesão da República Federativa do Brasil ao Protocolo de Quioto, abriu-se a possibilidade da comercialização de créditos de carbono não emitidos, o que já vem sendo explorado não só pela iniciativa privada mas também pelo poder público.

Entendemos que a conduta desidiosa do administrador público que não dá boa destinação aos resíduos sólidos – obrigação que lhe cabe a teor da legislação ambiental, como dispõe entre outros o artigo 22 do Código Florestal –, além de acarretar prejuízos ao meio ambiente e à coletividade, importa em prejuízo econômico ao município.

5. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo*: Superação da 'Summa Divisio': Direito Público e Direito Privado: por uma nova 'Summa Divisio' Constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BARACHO Jr., José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 set. 1965.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1981.

_____. Decreto 5.445, de 12 de maio de 2005. Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 maio 2005.

PETROBRÁS. *Lixo transformado em energia*. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/minisite/ambiental/noticias/lixo-transformado-em-energia/default.asp>>. Acesso em: 1 mar. 2010.

POSNER, Richard A. The Economic Approach to Law. *Texas Law Review*, v. 53, n. 4, 1975

_____. *Economic Analysis of Law*. 6. ed. New York: Aspen Publishers, 2003.

MERCURO, Nicholas e MEDEMA, Steven G. *Economics and the Law* : From Posner to Post-Modernism, Princeton: Princeton University Press, 1999.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Créditos de carbono da Prefeitura são arrematados em leilão por R\$ 34,05 milhões*. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=18835>. Acesso em: 1 mar. 2010.

STRUCHEL, Andréa; SERVILHA, Élson Roney. O direito, as leis e a gestão das florestas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 12, n. 46, p. 17-40, abr./jun. 2007.